

Le 26 septembre 1988
FL/JPM.dl

2nd DRAFT

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE ET RELANCE DE LA CONSTRUCTION
EUROPEENNE

Le Conseil Européen de Hanovre, pour la première fois depuis près de quinze ans, a réouvert des perspectives concrètes à l'Union Economique et Monétaire, non seulement en rappelant que cet objectif figure désormais dans le traité, mais en établissant une procédure. Cette démarche est notamment liée au constat des spectaculaires et récents progrès de la construction européenne et, en particulier, du caractère "irréversible" de la réalisation du marché intérieur à l'horizon 1992.

Plus que jamais la Communauté est en passe de se doter des moyens de réaliser l'ambition fondamentale que lui a assignée l'article 2 du traité aux termes duquel elle : "a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit".

La Communauté se trouve en effet dans une situation fort différente de celle qui avait sous-tendu l'affirmation, sous l'impulsion du Chancelier Brandt au sommet de La Haye de 1969, de la volonté politique d'établir pour la fin des années 1970 une Union Economique et Monétaire à partir des recommandations du Rapport Werner. On sait ce qu'il advint des résolutions et décisions prises par le Conseil entre 1971 et 1974. Leur mise en oeuvre se heurta d'abord à l'ébranlement de l'environnement monétaire et économique international, suivi plus profondément d'un repliement sur soi et d'une divergence extrême des politiques économiques et monétaires des Etats membres, confrontés à la montée des protectionnismes, à la baisse des échanges intracommunautaires, au chômage et l'inflation.

Dans un tel contexte, la création du Système Monétaire Européen - davantage fondée sur un accord inter-gouvernemental que sur le droit communautaire - fut une réaction salutaire. Un concours de circonstances exceptionnel et le recours à une méthode qui s'inspirait de celle de

Jean Monnet lors de la création de la CECA, permit de surmonter de formidables réticences liées au sens aigü de la souveraineté nationale dans le domaine si sensible de la politique monétaire.

Le succès du SME a puissamment contribué à enrayer le processus d'effritement de la construction communautaire, en enclenchant notamment un nouveau processus de convergence des politiques économiques. Pourtant le Conseil Européen de Luxembourg, en décembre 1980, devait renvoyer sine die le passage à la phase institutionnelle du SME.

Rétrospectivement, le premier projet d'Union Economique et Monétaire apparaît comme une construction quelque peu abstraite, découlant d'un dessein politique, mais déphasée par rapport par rapport à l'état réel de l'intégration de l'économie européenne d'alors. Aujourd'hui, ce sont les progrès même de cette intégration qu poussent à diversifier les axes de la relance européenne, au-delà de son fer de lance actuel que constitue la dynamique du marché intérieur. A défaut de compléter un processus, initialement focalisé sur l'optimisation de l'allocation des ressources, par la prise en compte des nécessités d'une part de la cohésion et d'un développement équilibré, d'autre part de la stabilité des conditions macroéconomiques et de la régulation des politiques économique et monétaire, cette dynamique pourrait être rompue. C'est dire que les clefs du succès du grand marché intérieur s'inscrivent dans la logique même de l'Union Economique et Monétaire. C'est ce dont témoignent d'ailleurs l'Acte Unique et sa mise en oeuvre.

de l'union
et habituel

X

X

X

Les progrès actuels de la construction européenne doivent d'abord être resitués au regard de la crise de fonctionnement qu'a connue la Communauté après les succès du débat des années soixante.

Le blocage progressif de la Communauté a résulté d'une remise en cause par les Etats membres de la méthode communautaire de transfert progressif et limité de compétences nationales au profit d'institutions communes dotées d'un réel pouvoir de décision. Le caractère très ambitieux des objectifs ultimes de la Communauté - réaliser une union économique, fonder une entité politique - a progressivement servi de prétexte au refus d'abandons trop rapides de souveraineté dont l'inéluctabilité paraissait hors de proportion

avec le degré d'interdépendance des économies, des systèmes sociaux, des cultures des Etats membres. En outre, le développement des compétences communautaires a parfois été ressenti comme une dépossession de toute possibilité de compléter l'action communautaire avec des actions nationales. Au gradualisme de la méthode communautaire d'intégration s'est substituée de facto une coopération intergouvernementale fondée sur la recherche du consensus même pour les décisions les plus minimales.

En dépit, ou à cause, du défi de la crise économique, la Communauté a été réduite aux acquis, ceux de la CECA, de l'Union douanière et de la Politique agricole commune. La crise ouverte par la revendication d'un Etat membre d'un allègement de sa contribution au budget a exacerbé les problèmes en paralysant le fonctionnement de la Communauté et interdisant de fait le lancement de politiques nouvelles.

Le règlement provisoire apporté par le Conseil Européen de Fontainebleau aux problèmes budgétaires et agricoles, s'il a permis de débloquer les négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal et de lancer les programmes intégrés méditerranéens, ne pouvait masquer que la Communauté risquait de retomber dans un état de léthargie faute d'une stratégie de relance de son intégration face au défi de la révolution technologique et à la concurrence des Etats-Unis et du Japon.

X

X

X

L'élément central de la relance européenne a été proposé par la Commission des Communautés Européennes en 1985, avec l'objectif de réaliser un espace économique unifié à l'horizon de 1992. L'essentiel des mesures à prendre en vue de la suppression des barrières tant physiques, que techniques et fiscales, ont été explicitées dans un Livre Blanc qui fixe un programme, un calendrier et une méthode (reconnaissance mutuelle et harmonisation des normes essentielles). Mais le Livre Blanc relève déjà qu'il existe un lien entre l'achèvement du marché intérieur et l'adoption de politiques complémentaires et il mentionne que "le renforcement de la convergence des politiques économiques et du système monétaire européen, constituera un facteur essentiel d'intégration des marchés nationaux".

Le Conseil Européen de Milan en juin 1985, après avoir fait sien le "programme détaillé" et le "calendrier précis" établis par la Commission, accepta de procéder à la nécessaire révision du Traité de Rome pour doter la Communauté d'un

processus décisionnel plus efficace. Mais la réforme, qui connaîtra son aboutissement six mois plus tard avec l'adoption de l'Acte Unique, va très au-delà d'une simple adaptation institutionnelle visant à rendre plus facile la réalisation du grand marché de 1992.

La réforme institutionnelle s'inspire de trois principes : décider plus vite, décider mieux, décider plus démocratiquement. L'extension du champ d'application du vote à la majorité qualifiée traduit la volonté de lever la contrainte d'une recherche permanente du consensus. La simple faculté qu'avait le Conseil de s'en remettre à la Commission pour les mesures d'exécution des règles générales qu'il adopte est érigée en obligation. Enfin, le Parlement est inséré véritablement dans le processus législatif, et il reçoit, dans les cas où l'unanimité a été remplacée par le vote à la majorité qualifiée, un pouvoir d'amendement pour autant qu'il bénéficie de l'appui de la Commission.

Mais l'Acte Unique, en consacrant l'objectif et les moyens institutionnels d'établir d'ici le 31 décembre 1992 "un espace sans frontières dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée" ouvre les nouveaux champs d'actions indissociables de la réalisation du grand marché. L'Acte Unique introduit dans le Traité de Rome la nécessité de renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté, la reconnaissance d'une capacité monétaire de la Communauté dans la perspective de l'Union économique et monétaire, le renforcement des bases scientifiques et technologiques de la Communauté, l'harmonisation des conditions de travail et le dialogue social, des actions en matière de protection de l'environnement.

Il restait à la Communauté à se doter, avec l'adoption du "Paquet Delors" des moyens financiers pour assurer la crédibilité de la stratégie globale de l'Acte Unique et notamment du nouvel objectif de cohésion économique et sociale qui va de pair avec la réalisation du marché intérieur. Ce sera l'oeuvre du Conseil Européen de Bruxelles en mars 1988 qui prendra les décisions nécessaires à l'adaptation de la politique agricole aux nouvelles données de la production, au doublement des ressources des Fonds structurels en faveur des régions en retard de développement ou sinistrées par la crise industrielle, à la mise en oeuvre d'un financement stable et suffisant de la Communauté.

X

X

X

Les perspectives ouvertes par l'Acte Unique ont conduit très vite à de premières mesures concrètes, qui répondent, à des degrés divers, aux trois fonctions de l'action communautaire qui doivent sous-tendre la poursuite de l'Union Economique et Monétaire : stabilisation, allocation et cohésion.

Certaines de ces mesures ont touché à la monnaie et à la finance. Ce furent, en septembre 1987, les accords de Bâle/Nyborg, qui développèrent certains mécanismes du SME mais renforcèrent aussi les responsabilités de surveillance multilatérale des politiques monétaires et des politiques économiques de ces importants organes communautaires que sont le Comité des Gouverneurs et le Comité Monétaire. Il reste à apprécier si les procédures convenues et les moyens rassemblés seront à la mesure du défi que constituera la prochaine libération totale des mouvements de capitaux, en application de la directive correspondante adoptée par le Conseil en juin 1988. Le problème d'une coordination plus intime des politiques économiques et monétaires, obéissant à un minimum de règles convenues à l'avance, demeure entier.

En quelques mois des décisions nombreuses et importantes ont été prises sur les quatre fronts de la libre circulation des hommes, des marchandises, des biens et des services, comme l'atteste par exemple les accords récents sur la nouvelle approche en matière de normes, l'équivalence des diplômes, l'ouverture partielle des marchés publics, les assurances. Cette dynamique a été rendue possible par l'irréversibilité reconnue du processus de réalisation du marché intérieur et par la vertu mobilisatrice de l'objectif 1992 auprès des acteurs de la vie économique et sociale. L'effet d'anticipation dans les stratégies des firmes européennes a joué pleinement, entraînant un mouvement sans précédent de regroupement des entreprises et préfigurant un renforcement de la coopération industrielle. Nul doute que la capacité de décision des instances communautaires, restaurée par le recours désormais fréquent au vote au sein du Conseil, permet chaque jour d'accréditer davantage la réalité de la relance européenne.

L'imminence de la mise en oeuvre de la libre prestation de services se traduit par une véritable révolution tranquille dans des secteurs comme celui des banques où la fixation de certaines disciplines communes sous forme de directives de la Communauté, et non plus de simples recommandations, apparaît désormais comme le garant d'une saine concurrence. De même la nécessité de prendre en compte la dimension extérieure des principales décisions concernant la réalisation du marché intérieur conduit au principe selon lequel les libertés d'établissement et de prestation des services ou l'ouverture des marchés publics pourront s'appliquer aux entreprises des pays tiers en vertu d'un accord négocié par la Communauté, logiquement fondé sur la réciprocité.

La dimension sociale du marché intérieur se révèle devoir en être une des composantes importantes et elle devrait se traduire demain par des progrès concrets dans le dialogue social et par l'adoption d'un socle minimum de droits sociaux et d'un statut de société européenne, comportant des modalités éprouvées de représentation des salariés. Pour y atteindre des rapprochements patients devront cependant s'esquisser entre les positions nationales.

La politique de cohésion économique et sociale définie par l'Acte Unique a été dotée de moyens importants (12 milliards d'écus en 1992) et la réforme de fonds structurels permettra à la Communauté de développer une véritable politique régionale. Il reste que le montant relatif des sommes en cause restera modeste (3 pour mille du PNB communautaire) et que la fonction de redistribution et d'aide à l'ajustement que l'action communautaire pourra assumer d'ici 1992 restera de portée limitée, même si elle atteint une signification macroéconomique pour les quatre pays les plus intéressés. La même note de modestie doit accompagner l'appréciation des efforts financiers réels prévus en faveur du développement de la recherche (2 % des budgets nationaux de recherche).

The conduct of monetary policy would be
much more readily understood if, in fact,
be constrained, of national government had
access to credit from central banks. But even if
the recourse to central bank credit were not
possible (though because of statutory limitations)
these monetary policies could be affected indirectly
through the indirect role effects arising from national
government borrowing. ~~On the central bank side the main~~
~~part of borrowing took place on the national market~~
if central purchase indirect role effects which might
give rise to pressure on the stance of monetary policy.
if borrowing ---

There are advantages to argue that a single monetary
policy requires a certain degree of consistency -

the extent of ^{which} may differ, however, to what extent
~~a~~ ~~national~~ monetary policy might bring about the
necessary convergence of national fiscal policies.

Even if a certain constraint on national financial
policy is required, there remain two additional problems
which would need to be overcome the need of a
coordinated fiscal policy -